Gewerbeflächenentwicklung am Standort Nürnberg - Herausforderungen und Konflikte

Sachverhaltsdarstellung:

1. Konstant hohe Nachfrage nach Gewerbeflächen

Das Ansehen Nürnbergs als Wirtschaftsstandort ist ausgezeichnet. Deutlich wird dies vor allem bei der Nachfrage nach Gewerbeflächen und -immobilien, die trotz der jüngsten Krisensituationen (Corona-Pandemie, die Folgen des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine, insbesondere die angespannte Energielage) weiterhin auf einem hohen Niveau liegt. So erreichten seit Jahresbeginn 2023 bereits über 40 Standortanfragen aus verschiedensten Branchen die Wirtschaftsförderung Nürnberg. In den letzten zwei Jahren gingen alleine aus den Branchenfeldern verarbeitendes und produzierendes Gewerbe, Handwerk, Baugewerbe, Großhandel sowie industrienahe Dienstleistungen Standortanfragen im Umfang von über 47 ha bei der Wirtschaftsförderung Nürnberg ein (diejenigen Projekte, die ohne Unterstützung der Wirtschaftsförderung Nürnberg realisiert wurden, sind in dieser Zahl nicht enthalten). Dabei handelt es sich sowohl um Interessenten für Neuansiedlungen als auch um Betriebserweiterungsvorhaben ansässiger Unternehmen. Ein bedarfsgerechtes Angebot an Gewerbeflächen - insbesondere für das klassische Gewerbe, Handwerk, Produktion und Industrie, aber auch für unternehmensnahe Logistik - ist deshalb entscheidend, um Nürnbergs starke Position im Standort-Wettbewerb langfristig zu sichern und dadurch Arbeits- und Ausbildungsplätze sowie lokale Wertschöpfungsketten am Standort zu erhalten.

2. Die spezifische Struktur der Nürnberger Gewerbegebiete

Die Mobilisierung neuer, unbebauter Gewerbeflächen ist in Nürnberg aufgrund verschiedener Faktoren perspektivisch nur noch an wenigen Entwicklungsstandorten möglich (Schmalau-Südost, Flughafenstraße-Ost, Erlanger Straße/Marienbergstraße, Boxdorf-Nordost). Mit Ausnahme des Standorts Schmalau-Südost (ca. 7 ha vgl. AfS vom 16.02.2023) ist der Zeithorizont für eine Mobilisierung dieser Gewerbeflächen zudem vollkommen unklar. Die fehlende Verkaufsbereitschaft der vielen Einzeleigentümerinnen und -eigentümer bzw. deren vom städtischen Entwicklungsziel abweichenden Vorhaben sowie die langwierigen Prozesse bei der Baurechtschaffung spielen hierbei eine entscheidende Rolle. Vor diesem Hintergrund und auch mit Blick auf das stadtentwicklungspolitische Ziel der doppelten Innenentwicklung muss sich der Fokus auf die gewerblichen Bestandsgebiete richten. Durch Nachverdichtungs- und Revitalisierungsmaßnahmen können hier noch Flächenpotenziale zur Deckung der Nachfrage gehoben werden. Dies ist das Ziel des vom Stadtrat am 21.10.2020 beschlossenen Masterplan Gewerbeflächen.

Abb.1: Nürnberger Gewerbegebiete (links) im Stadtgebiet im Vergleich zu Stuttgart (rechts)

Quelle: Stadt Nürnberg, Geobasisdaten: Bayerische Vermessungsverwaltung; Landeshauptstadt Stuttgart, Stadtmessungsamt & Arbeitsgemeinschaft Geoinformationssysteme (GIS-AG)

In Nürnberg gibt es insgesamt 77 Gewerbe-Bestandsgebiete, die im gesamten Stadtgebiet verteilt sind. Diese besondere Struktur unterscheidet Nürnberg von den meisten anderen Städten. Vergleicht man diese Situation beispielsweise mit der Stadt Stuttgart (vgl. Abb. 1), wird deutlich, dass sich dort der überwiegende Teil der gewerblichen Nutzungen auf wenige sehr große, zusammenhängende Gewerbegebiete konzentriert. Im Gegensatz dazu ist in Nürnberg nahezu die Hälfte der Gewerbe-Bestandsgebiete kleiner als 10 ha.

Abb. 2: Gewerbegebiete und Wohnen in direkter Nachbarschaft

Quelle: Luftbild Nürnberg, Hajo Dietz

Diese vielfach kleinteilige Struktur hat zur Folge, dass in sehr vielen Fällen Wohngebiete oder soziale Einrichtungen in direkter Nachbarschaft zu den gewerblichen Nutzungen in den Gewerbegebieten liegen. In den letzten Jahren hat sich diese räumliche Nähe, bedingt durch das Bevölkerungswachstum in Nürnberg und der daraus resultierenden Erschließung immer weiterer Flächen für den Wohnungsbau, deutlich verstärkt. In der Folge rücken an immer mehr Standorten Wohngebäude direkt an bestehende Gewerbegebiete heran. Abhängig von der jeweiligen gewerblichen Nutzung kann dies zu erheblichen Konflikten und zu Einschränkungen auf beiden Seiten führen.

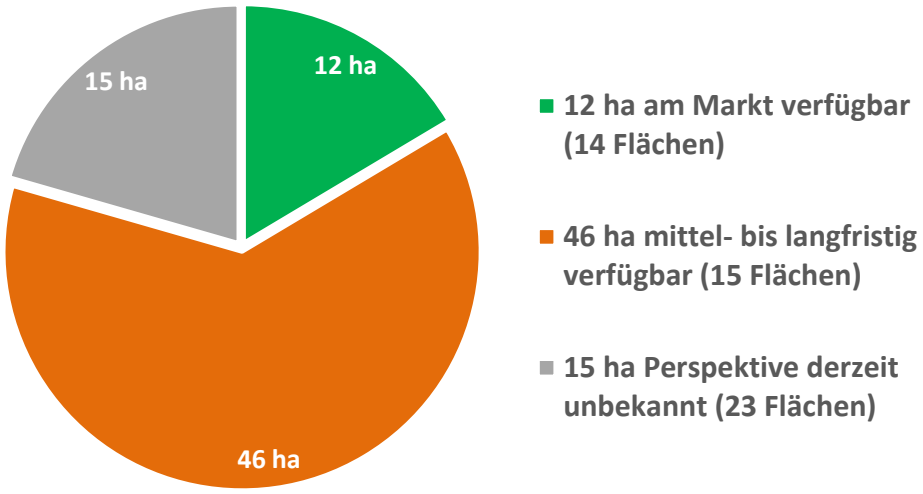
Mit dem 21.10.2020 vom Stadtrat beschlossenen Masterplan Gewerbeflächen hat die Wirtschaftsförderung Nürnberg für jedes Gewerbe-Bestandsgebiet einen Branchenschwerpunkt (z.B. klassisches Gewerbe, Industrie, Dienstleistungen, Transport und Logistik, Einzelhandel) in den Gebieten bestimmt, der den Standort auch künftig prägen soll und als Richtschnur bei Neuansiedlungen sowie im Rahmen von Aufwertungs- und Weiterentwicklungsmaßnahmen im Gewerbegebiet dient. Mit dieser Standorttypologisierung reagiert der Masterplan Gewerbeflächen auf die je unterschiedlichen Bedarfe und Anforderungen, die die einzelnen Branchen an eine geeignete Gewerbefläche stellen (z.B. hinsichtlich Bebauung, öffentlicher Verkehrsraum, Begrünung, Emissionen). Damit wurde eine wesentliche Grundlage für eine bedarfsgerechte und nachhaltige Gewerbeflächenentwicklung geschaffen.

Dennoch: Im Vergleich zur Stadtgröße verfügt Nürnberg über ein äußerst geringes Gewerbeflächenangebot. In Verbindung mit der aufgezeigten spezifischen Gewerbegebietsstruktur und der notwendigen Konzentration auf die gewerblichen Bestandsgebiete ergibt sich daraus eine angespannte Situation. Um ihr zu begegnen und Nürnbergs Attraktivität als Wirtschaftsstandort nicht zu schwächen, müssen die im Rahmen des Masterplan Gewerbeflächen definierten Umgriffe der Gewerbe-Bestandsgebiete sowie deren Standorttypologie geschützt und gesichert werden. Sie sind zentrale Voraussetzungen für eine erfolgreiche und langfristig orientierte Gewerbeflächenpolitik.

3. Herausforderung Gewerbeflächenentwicklung

Die Notwendigkeit, sich zur Deckung der Flächennachfrage auf die Potenziale in den bestehenden Gewerbegebieten zu fokussieren, ist unstrittig. Die Mobilisierung und Vermarktung dieser Flächen erweist sich in vielen Fällen jedoch als sehr schwierig. Im Rahmen der Erstellung des Masterplan Gewerbeflächen wurden ca. 73 ha unbebaute und/oder ungenutzte bzw. mindergenutzte Gewerbeflächen in den Gewerbegebieten identifiziert (vgl. Abb. 3). Diese liegen allerdings zum Großteil in privater Hand, und eine Bereitschaft der Eigentümerinnen und Eigentümer zum Verkauf an Gewerbebetriebe oder Gewerbeprojektentwickler ist kaum vorhanden. Darüber hinaus stehen verschiedene Entwicklungshemmnisse und/oder Restriktionen wie fehlendes Baurecht oder Altlasten verbunden mit hohen Entsorgungskosten einer Mobilisierung entgegen. Von den 73 ha theoretisch vorhandener Potenzialflächen können fast zwei Drittel, nämlich 46 ha, erst mittel- bis langfristig vermarktet werden. Bei weiteren 15 ha ist die Perspektive derzeit völlig unbekannt, da ein Austausch mit dem/der Eigentümer/in über deren/dessen Absichten auch nach mehrmaligen Versuchen nicht möglich war. Übrig bleiben nur rund 12 ha, die dem Markt derzeit zur Verfügung stehen.

Abb.3: Potenzialflächen in den Gewerbegebieten



Quelle: Wirtschaftsförderung Nürnberg

Gleichzeitig führt das starke Wachstum der Einwohnerzahl Nürnbergs in den vergangenen Jahren zu einem massiven Anstieg bei der Nachfrage nach Wohnraum. Um diese Bedarfe bedienen und zugleich von einer höheren Rendite profitieren zu können, stehen in zunehmendem Maße Gewerbeflächen im Blickfeld von Wohnbauinvestoren und -projektentwicklern. Wohnungsbau verspricht gerade jetzt eine höhere Rendite als Gewerbe. Immer häufiger treten Flächeneigentümer, Projektentwickler und Investoren an die Stadt Nürnberg heran mit Konzepten für eine wohnbauliche Nutzung von Gewerbeflächenpotenzialen und dem damit verbundenen Begehren, die jeweilige Fläche planungsrechtlich in eine Wohnbaufläche oder Mischgebietsfläche umzuwandeln.

Das Wirtschafts- und Wissenschaftsreferat (das u.a. für die Wohnungsbauförderung zuständig ist) und die Wirtschaftsförderung Nürnberg verschließen sich nicht gegenüber sinnvollen Durchmischungen z.B. im Rahmen von Quartiersentwicklungen. Es muss jedoch jeder Einzelfall genau geprüft werden. Entscheidend ist, dass Nürnberg als Standort auch für klassisches Gewerbe, Produktion, Handwerk und Industrie nicht geschwächt wird. Industrie ist in Nürnberg in erster Linie wissensbasiert und damit ein Grundpfeiler für das Vorantreiben von Zukunftstechnologien in Nürnberg. Im Übrigen: Gemischte Quartiere dürfen ihren Ursprung nicht länger nur in umgewidmeten Gewerbeflächen haben. Auch Wohnbauflächen bieten Potenzial für Nachverdichtung und Durchmischung im Quartier.

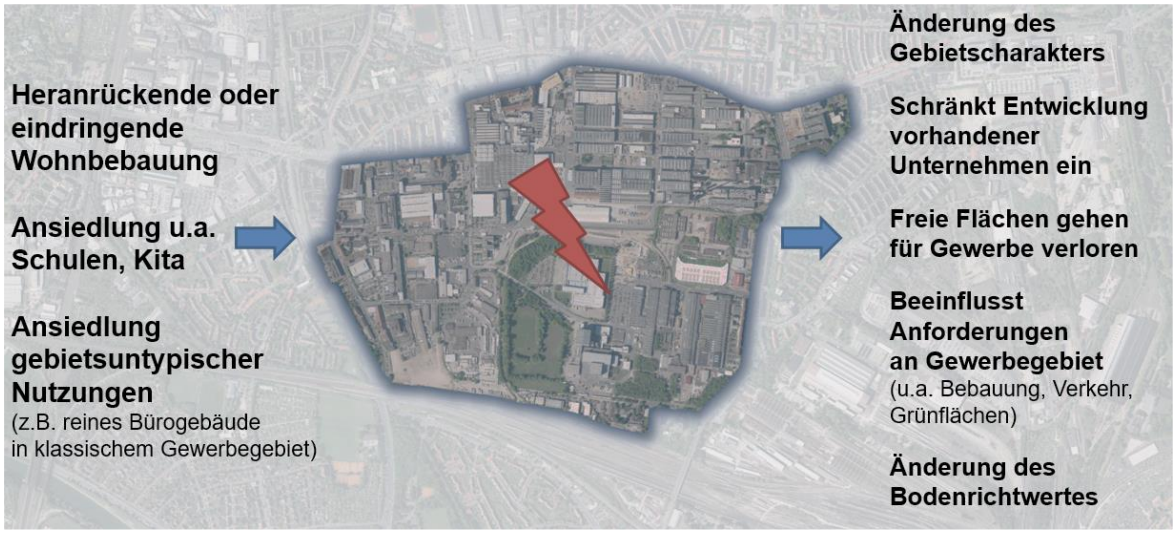
Mit Standorten wie der ehem. Bundesbranntweinmonopolverwaltung an der Erlenstegenstraße, dem ehem. Coca-Cola-Areal an der Ostendstraße, dem ehemaligen Porsche-Areal an der Dresdener Straße oder dem ehem. Akzo Nobel-Areal an der Lochnerstraße wurden in der jüngeren Vergangenheit mehr als 58 ha Gewerbeflächen in Wohnbauflächen bzw. gemischt genutzte Quartiere umgewidmet. Weitere Umwidmungen sind in Vorbereitung, z.B. beim Gelände der Deutschen Hefewerke GmbH in Buch.

Nicht nur private Flächen, auch städtische Gewerbeflächen wurden in jüngerer Zeit für nicht-gewerbliche Entwicklungen ins Auge gefasst, z.B. die städtischen Flächen im südlichen Teil der Uffenheimer Straße, an der Bamberger Straße oder in Kornburg an der Ecke Kellermannstraße / Bruckweg. Dies entspricht 25 % der derzeit vorhandenen gewerblichen Flächen am Markt.

So sinnvoll im Einzelfall Umwidmungen waren und sind, gilt stets zu bedenken: Es entstehen in der Regel Gewerbeeinheiten für Büronutzungen oder sonstige Nutzungen, die ausschließlich emissionsarmen bzw. -freien Unternehmen zur Verfügung stehen. Für den Großteil der Anfragen aus den Bereichen klassisches Gewerbe bzw. Handwerk kommen solche Gebiete nicht mehr in Frage. Werden Standorte für klassisches Gewerbe umgewidmet, sind sie im Stadtgebiet nicht einfach ersetzbar und gehen dauerhaft verloren. Zudem sinkt mit jeder Umwidmung die Verkaufsbereitschaft an gewerbliche Nutzer weiter, da die Spekulationen auf eine lukrativere, renditestärkere Nachnutzung für Wohnzwecke neue Nahrung erhalten.

Neben dem direkten Verlust von Gewerbeflächen ziehen Umnutzungen weitere Einschränkungen für Gewerbebetriebe in Nürnberg nach sich. Ein Heranrücken von Wohnen oder sozialen Einrichtungen an Gewerbegebiete kann an einzelnen Standorten ohne Nutzungseinschränkungen für die bestehende Gewerbestruktur einhergehen. In den meisten Fällen jedoch - insbesondere dann, wenn es sich um Standorte für das klassische Gewerbe, Handwerksbetriebe, Industrie oder Logistik handelt - haben ins Gewerbegebiet eindringende Fremdnutzungen einen stark negativen Einfluss auf das bestehende Gewerbegebiet und dessen Strukturen. Abb. 4 verdeutlicht die entstehenden Konflikte, die die gesamte Gewerbegebietsentwicklung verändern und das Gebiet zum „Kippen“ bringen können. Der Standort wird für die bereits ansässigen, aber auch für ansiedlungsinteressierte Unternehmen zunehmend unattraktiv. Das liegt vor allem an den Einschränkungen bei Emissionen (z.B. Lärm und Licht), die sich aufgrund der Nähe zu den dann in direkter Nachbarschaft befindlichen schutzbedürftigen Nutzungen ergeben. Auch wenn die Emissionen bei Produktionsunternehmen in den letzten Jahren durch neue technische Möglichkeiten erheblich reduziert werden konnten: Verarbeitendes Gewerbe und Industrie sind auf Freiheitsgrade bei Emissionen angewiesen. Fehlen diese, werden attraktive, zukunftsgerichtete Unternehmen von einer Ansiedlung oder Erweiterung in Nürnberg abgehalten.

Abb. 4: Konflikte bei der Gewerbegebietsentwicklung



Quelle: Wirtschaftsförderung Nürnberg; Stadt Nürnberg, Geobasisdaten: Bayerische Vermessungsverwaltung

4. Schlussfolgerung

Notwendig ist eine deutlich sensiblere und differenziertere Sichtweise auf die schwierige Gewerbeflächensituation am Standort Nürnberg, den an die jeweilige Branche geknüpften unterschiedlichen Bedürfnissen der Unternehmen sowie auf die weitreichenden Auswirkungen bzw. Konsequenzen von gewerblichen Umwidmungen.

Ein bedarfsgerechtes Portfolio an Standortoptionen, bereitgestellt hauptsächlich durch die Gewerbe-Bestandsgebiete mit jeweils spezifischen Branchenschwerpunkten, ist essentiell, damit sich die Nürnberger Wirtschaftsstruktur auch künftig durch einen breiten und damit krisenresilienten Branchenmix auszeichnen kann. Das bedeutet: Die bestehenden Gewerbegebiete in Nürnberg müssen - ganz im Sinne des Masterplans Gewerbeflächen - in ihrem Umgriff erhalten und in ihrer Struktur gestärkt werden. Umwidmungen von gewerblichen Bestandsgebieten oder gewerblichen Entwicklungsgebieten dürfen nicht länger als Option zur Bedienung anderer Bedarfe verstanden werden. Sie dienen in der Regel in erster Linie den Renditeinteressen privater Investoren und Projektentwickler und verhindern eine positive Weiterentwicklung des Wirtschaftsstandorts Nürnberg, indem sie ihn seiner räumlichen Basis berauben.

Anmerkung zur Diversity-Relevanz
Es bestehen keine Anhaltspunkte, dass diese Maßnahme bestimmte Personengruppen, beispielsweise unterschiedlichen Geschlechts, verschiedener ethnischer Herkunft, mit Behinderungen, unterschiedlichen Alters, sozialer Lage bevorteilt oder benachteiligt. Das Vorhaben ist damit nicht Diversity-relevant. Die Maßnahme hat weder diskriminierende Auswirkungen noch erschließt sie Potenziale für Gleichberechtigung bzw. Gleichstellung und Chancengleichheit.

Referat VII